KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.566/1
VAN 15 DECEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 10 december 2009 door de Minister van Werk verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

> "de begrotingsnotificatie van 16 oktober 2009 voorziet dat met ingang van 1 januari 2010 het maximaal aantal dienstencheques per gebruiker per jaar wordt vastgelegd op 500 cheques, dat om de voorziene besparing van 33 miljoen in 2010 te realiseren deze maatregel effectief in werking moet treden op 1 januari 2010, dat de uitgiftemaatschappij tijdig de nodige aanpassingen aan de informaticatoepassingen moet kunnen doorvoeren om deze maatregel effectief op 1 januari 2010 te laten starten, dat de uitgiftemaatschappij pas kan starten met deze noodzakelijke aanpassingen eens ze de rechtszekerheid heeft dat deze maatregel effectief zal doorgevoerd worden, dat derhalve een adviesaanvraag binnen de 30 dagen te weinig tijd laat om deze beslissing te kunnen realiseren, dat de begrotingsnotificatie van 16 oktober 2009 eveneens voorziet dat de strijd tegen fraude in de sector van de dienstencheques wordt opgevoerd, dat om de voorziene besparing van 5 miljoen in 2010 te kunnen realiseren een aantal maatregelen zeker op 1 januari 2010 in werking moeten treden, dat hiervoor een uitwisseling van gegevens tussen de uitgiftemaatschappij en de RVA moet opgezet worden, dat de uitgiftemaatschappij pas kan starten met het uitwerken van deze informatie-uitwisseling eens ze de rechtszekerheid heeft dat deze maatregel effectief zal doorgevoerd worden, dat derhalve een adviesaanvraag binnen de 30 dagen te weinig tijd laat om deze beslissing te kunnen realiseren".

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 12 december 2001 betreffende de dienstencheques te wijzigen teneinde, enerzijds, het maximumaantal dienstencheques dat per jaar door een gebruiker kan worden aangeschaft te bepalen op 500 (thans 750) en, anderzijds, de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening (hierna: RVA) de bevoegdheid te verlenen om het door de gebruiker betaalde bedrag per dienstencheque (7,5 euro) van een erkende onderneming terug te vorderen indien de werken uitgevoerd worden zonder dat de wettelijke of reglementaire voorwaarden werden nageleefd. Met het oog op de door de RVA te verrichten terugvorderingen, dient het uitgiftebedrijf zich ertoe te verbinden de in dat verband door die instelling gevraagde gegevens te bezorgen.

Het ontworpen besluit treedt in werking op 1 januari 2010.

2.1. Onder voorbehoud van wat hierna wordt opgemerkt, vindt het ontwerp rechtsgrond in de artikelen 4, eerste lid, 1/, en 7 van de wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en -banen, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

2.2. Voor de uitbreiding van de bevoegdheid van de RVA om terug te vorderen tot "het bedrag bedoeld in artikel 3, § 2, eerste lid", van het koninklijk besluit van 12 december 2001 (artikel 2 van het ontwerp), zijnde het bedrag dat door de gebruiker per dienstencheque dient te worden betaald, kan geen rechtsgrond worden geboden door artikel 7 van de wet van 20 juli 2001. Dat artikel verleent de Koning weliswaar de bevoegdheid om de voorwaarden en de nadere regelen te bepalen betreffende de teruggave van de ten onrechte toegekende financiële tegemoetkomingen, doch uit artikel 3, vierde lid, van dezelfde wet dient te worden afgeleid dat onder "financiële tegemoetkoming" enkel dient te worden verstaan "een aanvullend bedrag per gepresteerd uur" dat de Rijksdienst voor arbeidsvoorziening betaalt, in naam en voor rekening van de gebruiker, als "tegemoetkoming" aan het uitgiftebedrijf. Die machtiging aan de Koning kan dan ook geen betrekking hebben op het bedrag dat door de gebruiker per dienstencheque wordt betaald. De vermelding van "het bedrag bedoeld in artikel 3, § 2, eerste lid", in de ontworpen wijziging van artikel 10, § 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2001, dient dan ook te worden geschrapt, aangezien ervoor geen rechtsgrond voorhanden is.

2.3. Vraag is vervolgens of de aldus aangepaste ontworpen wijziging nog zin heeft, nu enkel nog het woord "geheel" zou worden vervangen door het woord "maximaal" en uit de bestaande bepaling ook al impliciet dient te worden afgeleid dat naast een gehele (maximale) ook een gedeeltelijke terugvordering mogelijk is. Het is dan ook verre van duidelijk wat de precieze draagwijdte is van de vervanging van het woord "geheel" door het woord "maximaal". Evenwel, voor zover de artikelen 55 tot 58 van de samengeordende wetten op de Rijkscomptabiliteit van toepassing dienen te worden geacht op de hiervoor bedoelde tegemoetkomingen, hetgeen de Raad van State, afdeling Wetgeving, mede gelet op de bijzondere aard van die tegemoetkomingen, binnen de hem toegemeten termijn niet op omstandige wijze heeft kunnen onderzoeken doch waartoe op het eerste gezicht dient te worden besloten, kan door de toevoeging van het woord "maximaal" in elk geval geen afbreuk worden gedaan aan de verplichtingen inzake terugvordering van ten onrechte toegekende bedragen die uit de voornoemde artikelen 55 tot 58 voortvloeien, en waarvan de Koning, zonder uitdrukkelijke machtiging door de wetgever, niet vermag af te wijken. Het lijkt er dan ook op dat, indien aan de toevoeging van het woord "maximaal" de bedoeling zou voorliggen om aan de RVA in dat verband een appreciatierecht toe te kennen, de uitoefening van dat recht in elk geval dient te gebeuren binnen de grenzen van de voornoemde bepalingen van de wetten op de Rijkscomptabiliteit.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. N. VAN LEUVEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.566/1
DU 15 DÉCEMBRE 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de l'Emploi, le 10 décembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services", a donné l'avis suivant:

Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

> "de begrotingsnotificatie van 16 oktober 2009 voorziet dat met ingang van 1 januari 2010 het maximaal aantal dienstencheques per gebruiker per jaar wordt vastgelegd op 500 cheques, dat om de voorziene besparing van 33 miljoen in 2010 te realiseren deze maatregel effectief in werking moet treden op 1 januari 2010, dat de uitgiftemaatschappij tijdig de nodige aanpassingen aan de informaticatoepassingen moet kunnen doorvoeren om deze maatregel effectief op 1 januari 2010 te laten starten, dat de uitgiftemaatschappij pas kan starten met deze noodzakelijke aanpassingen eens ze de rechtszekerheid heeft dat deze maatregel effectief zal doorgevoerd worden, dat derhalve een adviesaanvraag binnen de 30 dagen te weinig tijd laat om deze beslissing te kunnen realiseren, dat de begrotingsnotificatie van 16 oktober 2009 eveneens voorziet dat de strijd tegen fraude in de sector van de dienstencheques wordt opgevoerd, dat om de voorziene besparing van 5 miljoen in 2010 te kunnen realiseren een aantal maatregelen zeker op 1 januari 2010 in werking moeten treden, dat hiervoor een uitwisseling van gegevens tussen de uitgiftemaatschappij en de RVA moet opgezet worden, dat de uitgiftemaatschappij pas kan starten met het uitwerken van deze informatie-uitwisseling eens ze de rechtszekerheid heeft dat deze maatregel effectief zal doorgevoerd worden, dat derhalve een adviesaanvraag binnen de 30 dagen te weinig tijd laat om deze beslissing te kunnen realiseren".

*
* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services afin, d'une part, de fixer à 500 (actuellement 750) le nombre maximal de titres-services qu'un utilisateur peut acquérir par année et, d'autre part, d'habiliter l'Office national de l'emploi (ci-après: ONEM) à récupérer auprès d'une entreprise agréée le montant que l'utilisateur a payé par titre-service (7,5 euros) si les travaux ont été effectués sans que les conditions légales ou réglementaires aient été respectées. Pour permettre à l'ONEM de procéder aux recouvrements, la société émettrice doit s'engager à fournir les données que cet organisme a demandées à ce sujet.

L'arrêté en projet entre en vigueur le 1er janvier 2010.

2.1. Sous réserve des observations formulées ci-après, le projet trouve son fondement juridique dans les articles 4, alinéa 1er, 1/, et 7 de la loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, visés au premier alinéa du préambule du projet.

2.2. En ce qui concerne l'élargissement de la compétence de l'ONEM pour récupérer "le montant visé à l'article 3, § 2, alinéa 1er"', de l'arrêté royal du 12 décembre 2001 (article 2 du projet), à savoir le montant que l'utilisateur doit payer par titre-service, l'article 7 de la loi du 20 juillet 2001 ne peut procurer de fondement juridique. Si cet article habilite le Roi à fixer les conditions et modalités de restitution des interventions financières indûment accordées, il faut toutefois déduire de l'article 3, alinéa 4, de la même loi que par "intervention financière" on entend uniquement "un montant complémentaire par heure effectuée" que l'Office national de l'emploi paie à titre d'"intervention, au nom et pour compte de l'utilisateur, à la société émettrice". Cette délégation au Roi ne peut porter sur le montant que l'utilisateur paie par titre-service. En conséquence, la mention du "montant visé à l'article 3, § 2, alinéa 1er"', figurant dans la modification en projet de l'article 10, § 2, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 12 décembre 2001, doit être supprimée faute de fondement juridique.

2.3. La question, ensuite, est de savoir si la modification en projet ainsi adaptée se justifie pour que seul le mot "entièrement" serait remplacé par les mots "au maximum" et que, par ailleurs, il se déduit déjà implicitement de la disposition actuelle qu'outre un recouvrement total (maximal), un recouvrement partiel est possible. La portée précise du remplacement du mot "entièrement" par les mots "au maximum" est donc loin d'être claire. Toutefois, dans la mesure où les articles 55 à 58 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État doivent être réputés s'appliquer aux intervention précitées, ce que, vu notamment la nature spéciale de celles-ci, le Conseil d'État, section de législation, n'a pas pu examiner de manière approfondie dans le délai qui lui est imparti, mais ce à quoi il y a lieu de conclure à première vue, l'ajout des mots "au maximum" ne peut en aucun cas avoir pour effet qu'il soit porté atteinte aux obligations en matière de récouvrement d'interventions financières indûment accordées, qui découlent des articles 55 à 58 précités et auxquelles le Roi ne peut déroger sans habilitation expresse du législateur. En conséquence, il semble que si l'ajout des mots "au maximum" découle de l'intention d'accorder à l'ONEM un droit d'appréciation à cet égard, l'exercice de ce droit doit en tout cas s'exercer dans les limites des dispositions précitées des lois sur la comptabilité de l'État.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme N. VAN LEUVEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A. BECKERS M. VAN DAMME